

バイデン新政権の中東政策とイスラエル



防衛大学校名誉教授 立山 良司

はじめに

米大統領選挙の大勢が判明した2020年12月初めに行われたイスラエルの世論調査で、74%の回答者がバイデン次期大統領はイスラエルにそれほど友好的ではないだろうと答えている。無原則といえるほどの親イスラエル政策を実行したトランプと対照的に、バイデンは国際的な原則や制度を重視する外交政策を掲げている。イスラエルが最も関心を寄せているイラン問題やパレスチナ問題でも、両国の主張が食い違う可能性がある。そのことにイスラエル国民は不安を抱いているのだろう。

イスラエルはもともと共和党よりも民主党政権と良好な関係を築いてきた。だがすでに10年以上も首相の座に留まり続けているネタニヤフは、トランプを含め共和党との関係を重視してきた。そのイスラエルでもバイデン政権発足から2か月後の3月下旬に総選挙が行われる。2年足らずの間で4回目という異常事態であり、政権交代の可能性もはらんでいる。バイデン新政権はどのような中東政策をとり、イスラエルはそれにどう対応するのだろうか。

1. アラブ・イスラエル関係正常化とトランプの「報酬」

2020年はアラブ・イスラエル関係にとって画期的な年となった。8月のアラブ首長国連邦(UAE)を皮切りに、9月にバハレーン、10月にスーダン、12月にはモロッコがイスラエルとの関係を正常化した。この結果、イスラエルと公式関係を樹立したアラブの国は、エジプトとヨルダンを含め6か国になった。また、11月末にはネタニヤフがサウジアラビアを秘かに訪問し、ムハンマド皇太子(MBS)と会談したと報じられた。

UAEを始めとするアラブ4か国が矢継ぎ早にイスラエルとの関係正常化に踏み切った大きな要因は、トランプがアラブ諸国に「報酬」を提供したからだった。UAEの場合、F35戦闘機など総額230億ドルを超える兵器供与に応じた上、イスラエルにヨルダン川西岸併合計画の「停止」を約束させた。スーダンにもテロ支援国リストからの除外に加え、20億ドル以上の援助提供を検討している。

最も問題となる報酬は、係争地の西サハラ全域に対するモロッコの主権を認めたことで

ある。その上、トランプ政権は約10億ドルの兵器をモロッコに供与する意向を議会に通告した。モロッコは旧スペイン領西サハラに対する領有権を主張し、全域を事実上の支配下に置いてきた。しかし、米国を含む国際社会はモロッコの領有権を認めず、西サハラ住民

による住民投票での帰属決定を求めてきた。その従来からの姿勢をトランプはあっさり捨て、西サハラへのモロッコの主権を認めた。このことに共和党内からも批判が出ている。

スーダンとモロッコの場合、国内では依然として反イスラエル感情が強く、イスラエルとの関係正常化に消極的だった。だからこそトランプはこれほどまでの代償を提供したのである。だが両国の慎重姿勢は正常化公表後も続いており、スーダンは暫定政権を理由にまだ公式国交に至っていない。モロッコも今のところ大使館の相互開設には合意していない。

他のアラブ諸国も国内の反発を警戒し、イスラエルとの公式関係樹立にすぐに動く気配にない。サウジアラビアの場合、ムハンマド皇太子は積極的だが、サルマン国王は繰り返しパレスチナ問題解決の必要性を強調している。バイデン自身はイスラエルとアラブ諸国との接近を歓迎しているが、トランプのように報酬を提供してまで正常化させる考えはないようだ。他のアラブ諸国はイスラエルへの接近に当面、様子見を続けるだろう。

2. アラブ・イスラエル接近と中東の構造的な変化

トランプの「大盤振る舞い」とは別に、アラブ諸国とイスラエルは以前から水面下で関係を拡大してきた。両者の接近はアラブ世界でパレスチナ問題の重要性が低下したことと反比例しており、アラブの指導者はかつてほどパレスチナ問題の「守護者」を自任する必要を感じなくなっている。

アラブ諸国とイスラエルが半ば公然と接近してきた最大の原動力は、中東の安全保障環境が構造的に変化しているからだ。なかでも湾岸アラブ諸国とイスラエルは、イランを「共通の脅威」と見なしている。特にイランの核開発はアラブ諸国やイスラエルの目には重大な脅威と映っている。またイスラエルによる度重なる攻撃にも関わらず、イランのイスラーム革命防衛隊（IRGC）はシリアやイラクでプレゼンスを拡大した。イエメン内戦に介入したサウジアラビアとUAEも、イランが支援するフーシー派に苦しめられている。

オバマ政権以降の米国の「中東離れ」も、イスラエルを含む中東の親米諸国にとって重大な懸念要因となっている。トランプは中東における米軍兵力の削減をたびたび表明したが、実際にはそれほど減っていない。それでも中東各国は、重大危機が発生しても米国は本格的な軍事介入をためらい、結局「自分たちは見捨てられる」という不安を抱いている。

筆者紹介

防衛大学校名誉教授、(一財)日本エネルギー経済研究所客員研究員。専門は中東の国際関係。早稲田大学卒。(財)中東経済研究所研究主幹、防衛大学校教授などを歴任。主な著編書に『ユダヤとアメリカ:揺れ動くイスラエル・ロビー』(中公新書, 2016年),『イスラエルを知るための62章』(2018年, 明石書店)など。

2019年9月にサウジアラビアの石油施設が攻撃された際、トランプ政権が明確な対応を示さなかったことは、中東諸国の不安をいっそう高めた。

加えて中東の安全保障環境はますます複雑化している。「アラブの春」以来、多くの国で統治能力が喪失ないし大幅に減少し「力の真空」が生じ、代わってさまざまな武装非国家主体が登場した。しかも「アラブの春」の原因となった社会的な格差や矛盾はいっそう悪化している。結果的に中東各国が直面している脅威は国内外でますます多様化しており、各国ともライバル国が「力の真空」や社会問題を利用して影響を拡大するのではないかという疑心暗鬼に駆られている。リビア内戦にあれほど多くの国が関与している現実、各国が不安を募らせていることを反映している。

こうした恐怖や不安を原動力として、アラブ諸国とイスラエルは水面下で接近し、情報分野などで協力を拡大してきた。また UAE やモロッコの例にみられるように、イスラエルとの関係拡大は米国からの武器入手の可能性を広げる。さらに政治批判に対する監視や取り締まりを強化しているアラブ諸国にとって、イスラエルの監視技術は魅力的だ。12月にもサウジアラビアと UAE が、イスラエル企業が開発したスパイウェアを使い、アルジャーラの記者36人のスマホをハッキングしていたと報じられた。

だが一部アラブ諸国とイスラエルの接近は、新しい同盟の形成を意味しない。脅威は多様化しており、明確な「敵」を特定することができないからだ。しかもイスラエルを含めどの国も、他国に安全保障上の「傘」を提供できるほど軍事強国ではなく、相互不信も強い。むしろ現在起きていることは、さまざまなリスクをヘッジするために各国が多角的なネットワークの構築を模索していることだろう。UAE はイランを脅威と見なしながらも、新型コロナ対策上の協力を含めイランとの関係をゆっくりと拡大している。トルコもまた、このところ最悪だったイスラエルとの関係改善に乗り出している。カタールはイランとの関係を保ちながらも、ガザ地区問題ではイスラエルと協力している。バイデン政権になっても、米国の「中東離れ」は進むだろう。そのため中東諸国は安全保障上のリスク・ヘッジをいっそう模索するに違いない。

安全保障環境と同様に、中東の経済もまた転換点を迎えている。油価の低迷、脱炭素化の動き、失業問題などから、産油国、非産油国はいずれも経済構造の転換を迫られている。コロナ危機はこうした動きを加速させた。通信や医療、農業分野などでのイスラエルの高度な技術は、経済の多角化を目指すアラブ諸国にとってきわめて魅力的だ。イスラエルもまた、貿易や投資の拡大、アラブ諸国からの観光客の流入などに加え、兵器輸出も期待できる。

3. バイデン政権と中東の主要問題

このように構造的に変化しつつある中東に対し、バイデン政権はどのように向かい合う

のだろうか。バイデンは多国間協力や国際制度を重視する考えを強調している。しかしバイデン政権にとって外交、特に中東の優先順位はそれほど高くはない。バイデンは『フォーリン・アフェアーズ』誌2020年3・4月号に、外交政策について寄稿した。だが外交政策を論じながらも、経済や教育、インフラ整備など米国の再生にかかわる事項に多くのページを割いている。また外交面では、中国への対処や同盟関係の修復が主要なテーマとなっている。それでもバイデン政権はイラン問題とパレスチナ問題への取り組みを避けることはできない。

(1) イラン問題——有効な信頼醸成措置をとれるか

2015年に締結されたイランとの核合意「包括的共同行動計画 (JCPOA)」に、イスラエルは当初から強い不満を示してきた。不満の最大の理由は、イランに対する各種の制限期間が主として10~15年であり、それ以降イランが核活動を拡大する危険をはらんでいるからだった。またイランの弾道ミサイル開発や近隣アラブ諸国での活動に対し歯止めをかけていないことも、イスラエルの強い不満だった。イスラエルの不満は、サウジアラビアなどほかの中東諸国も共有している。

こうした現実を踏まえバイデン政権は、より包括的なイラン問題への対応を考えているようだ。バイデンは2020年9月にCNNのインターネットサイトに、イラン政策についての短い文章を寄せている。それによると、イランがJCPOAの制限を超えるウラン濃縮などの活動を中止し、合意規定を順守する状態に戻れば、米国もJCPOAに復帰するとしている。さらに関係国とも協力し、交渉によって核合意の内容を強化・延長するとともに、アラブ諸国へのイランの関与など他の懸念事項にも取り組むとしている。ただ制裁の解除や緩和をどう実行するかについて、具体的には触れていない。

一方イランはトランプ政権によって復活・追加された制裁をバイデン政権がまず解除することが先決であると主張しており、両者の隔たりは大きい。さらにイランは2021年1月初め、濃縮ウランのレベルを20%に引き上げる作業に着手したと発表した。イランは2020年11月末に発生した科学者暗殺事件直後に、濃縮レベルの20%への引き上げを含む核開発活動を拡大する新法を成立させた。核開発活動の拡大は米国に対するイランの交渉カードを増やす一方で、イランに対する近隣諸国の脅威認識をさらに高めることを意味している。

このようにバイデン政権にとって、イラン問題への取り組みには多くのハードルがある。ただバイデンは国務長官、国務副長官、国家安全保障担当大統領補佐官、CIA長官などイラン問題に関係する主要ポストに、オバマ政権時代にイランとの交渉に関わった人物を指名している。また、バイデン自身は交渉再開への予備的な取り組みとして信頼醸成措置を試みる考えを示している。具体的にはイランの新型コロナ対策への協力や、イランを含むイスラーム教徒多数国からの米国への入国規制を緩和するなどの措置である。いずれにし

でも本格的な取り組みは、2021年6月に予定されているイラン大統領選挙後になる。それ以前にイラン側がある程度評価するような信頼醸成措置が実行され、両国間に何らかの対話チャンネルを構築できるかが一番の焦点となる。

こうしたバイデン政権の動きに対し、ネタニヤフは強い口調でJCPOAに復帰しないよう要求している。しかしネタニヤフのイラン強硬姿勢は国内向けの色彩も強く、イスラエル国内にはバイデン政権によるイランとの交渉を支持する声もかなりある。ネタニヤフ政権の存続を含め3月の総選挙後のイスラエル国内政治の動向も、バイデン政権のイラン問題への取り組みに大きな影響を与えるだろう。

(2) パレスチナ問題と予想される二つの危機

トランプはパレスチナ問題をディールの材料としか見なさなかった。一方、バイデンは二国家解決案に基づくパレスチナ問題の解決を図るとしており、そのためにも西岸併合や入植地拡大には反対する考えだ。またトランプ政権下で決定的に悪化したパレスチナ側との関係も、援助再開などを通じ元の状態に戻す意向だ。その一方で、エルサレムの首都公認の取り消しや在イスラエル米大使館をテルアビブに戻すことはしないようだ。

ただ西岸やガザの現実を見ると、二国家解決案に基づくパレスチナ問題の解決を図ることはほとんど不可能に思える。西岸の入植者人口は40万人を優に超え、事実上の併合が急速に進んでいる。パレスチナ側でも、ファタハとハマースとの対立は解消されそうにない。バイデン政権のパレスチナ問題への対応は限定されたものとなり、入植問題やパレスチナ人の人権状況などに関しイスラエルとの間で軋轢が生じることはあっても、決定的な対立には発展しないだろう。

それでもイスラエル、さらにバイデン政権に真剣な対応を迫る事態が発生する可能性がある。一つはパレスチナ自治政府が崩壊、または危機的な状況に陥ることだ。アッバス大統領はすでに85歳であり、場合によっては熾烈な後継者争いに発展する恐れもある。もう一つはガザの状況がいつそう悪化することだ。2007年以来、封鎖下にあるガザではコロナ問題も災いし、経済は悪化の一途をたどっている。パレスチナ自治政府によると、2020年第2四半期のガザの失業率は49%にも達している。住民の不満を引き金にハマース支配が崩壊すれば、ガザは「力の真空」地帯となり、周囲に混乱が拡散する危険は高い。

(3) バイデン政権と中国、ロシア

トランプ政権といえどもいくつかの問題で、イスラエルとの間にすれ違いが生じた。なかでも目立ったのは中国との経済関係で、トランプ政権はイスラエルに対し中国企業との取引を中止するようたびたび圧力をかけた。特に米国が神経をとがらせているのは、ハイファ港で整備中の新しいコンテナ・ターミナルの管理・運営が2021年から25年間、中国

国営企業に全面委託されることだ。ハイファ港は米国第6艦隊の主要寄港地であり、軍事機密が中国に漏れることを米国は強く懸念している。このほかにもイスラエルが得意としているスタートアップ企業への投資の急増など、「一帯一路」に沿った中国のイスラエルへの進出は目覚ましく、トランプ政権は警戒心を強めていた。

バイデンは就任前から人権問題や、貿易やサイバー面でのルール重視などの原則を掲げ、部分的にはトランプ政権以上に中国に厳しい姿勢を示している。また多国間主義の立場から、同盟国にも中国に対する結束強化を呼び掛けている。一方、距離も遠く中東で軍事的役割を果たしてこなかった中国に対するイスラエルの警戒心は低く、米国とはかなりの温度差がある。バイデン政権が中国進出を食い止めるための働きかけを強めれば、イスラエルとの間で摩擦が生じる可能性はある。

イスラエルはロシアとも緊密な関係を持ってきた。特にイスラエルがシリア国内で軍事作戦を続けるためには、ロシアとの意思疎通は欠かせない。さらにロシアも中東でのプレゼンスを拡大している。米国の「中東離れ」が進行する中で、イスラエルはリスク・ヘッジのためにロシアにいつそう接近するだろう。

もちろん、バイデンはイスラエルの安全保障に対するコミットメントの順守を確約しており、多額の軍事援助を続けることに疑いの余地はない。ただ民主党左派の中には近年、入植地問題などと援助をリンクさせ、イスラエルに対する圧力として使うべきだという主張が出始めている。バイデン自身は援助を圧力の道具にしないと述べているが、占領地政策が両国間で大きな争点になった場合、バイデンは民主党内から一定の突き上げを受けるかもしれない。

4. 繰り返される総選挙

コロナ危機がイスラエル国内政治の行き詰まり状態にいったんは突破口を開き、2020年5月ようやく連立政権が発足した。だが連立政権はすぐに機能不全となり、法律上の期限だった12月22日までに2020年予算（2021年予算ではない）を成立させることができなかった。そのため国会は自動解散となり、2019年4月以来、2年足らずで4回目の総選挙が2021年3月23日に行われることが決まった。

内政混乱の直接的な原因は連立合意の履行に関し、中核政党であるリクードと「青と白」が対立し続けたことである。5月の連立合意では、首相ポストを2021年11月にネタニヤフがガンツ国防相（青と白代表）に譲ることになっていた。また2020年と2021年の2年間をカバーする予算編成が合意されていた。しかし両者の交渉は決裂した。背景には、進行中の自らの汚職容疑裁判を見据えたネタニヤフのしたたかな計算があるようだ。つまり裁判で有罪となった場合に備え、一定の法的免責がある首相職に留まることをネタニヤフは目論み、連立合意を守るよりも、総選挙による延命という賭けに出たとみられている。

より大きな背景としては、宗教派と世俗派、貧富の差、都市部と周辺部との格差など、イスラエルのユダヤ社会に多数の亀裂が生じていることがある。こうした社会の分断が少数政党乱立に陥りやすい拘束名簿式比例代表制と相まって、何回総選挙をしても票が分散し、過半数を制する連立政権が誕生しないという事態を生み出してきた。このような構造的要因がある以上、3月に4回目の総選挙を行っても結果は同じかもしれない。

表：3月23日予定の総選挙結果予測

政党名	1月12日 チャンネル 12	1月14日 チャンネル 20	連立政権発足 (20年5月) 時の議席数	特徴
ネタニヤフ首班連立政権に参加する可能性がある政党				
リクード	29	29	35*	右派政党, 2005年からネタニヤフが党首。2009年から政権担当。
ヤミナ	13	10	5	宗教シオニスト極右政党だが, 世俗派もいる。
シャス	8	9	9*	セファルディ (アジア・アフリカ) 系超正統派政党。
統一トーラー	8	7	7*	アシュケナジ (ヨーロッパ) 系超正統派政党。
宗教シオニズム	—	4		ヤミナから分離した宗教シオニストのみの極右政党。
(小計)	(58)	(59)		
反ネタニヤフを表明している政党				
新しい希望	16	14	—	リクードから分裂したサアル元教育相が結成した右派新党。
未来がある	13	13	16	中道政党。青と白と一時合流したが, 2020年5月に分離。
合同リスト	10	12	15	アラブ票を支持基盤とする4党が2019年9月に再結成した選挙リスト。
イスラエル我が家	7	7	7	世俗極右政党。もともとは旧ソ連移民を支持基盤。
イスラエル人	6	6	—	フルダイ・テルアビブ市長が結成した中道左派新党。
メレッツ	5	5	3	古くからの左派政党。市民運動が支持基盤。
青と白	5	4	16*	ガンツ国防相が率いる中道政党。分裂とネタニヤフ連立参加で凋落。
(小計)	(62)	(61)		

(注1) イスラエル国会は1院制, 定数120。得票率3.25%以上の政党に議席が配分される。表は議席を獲得する可能性がある政党のみ表示。

(注2) *印は2020年5月に発足した連立政権与党。表のほか4党派(6議席)が参加していた。

ただ変化の兆しも出ている。現時点で特に注目されているのは、ネタニヤフと袂を分かったギデオン・サアル元教育相が結成した右派新党「新しい希望」の動向である。表のとおり世論調査結果では第2党になる見込みだが、サアルはネタニヤフ政権に参加しないと公言している。このほかにも「反ネタニヤフ」を掲げる新党がいくつか結成されている。こうした政党が本当にネタニヤフを首班に担ぐリクードを中心とする右派・宗教政党連合に参加しなければ、ネタニヤフは国会の過半数を制することができず首相ポストを失う。一方、2019年にリクードと対抗する新しい「極」として結成された青と白は分裂を続けており、議席を失うという予測すらある。

おわりに

米国政治では従来、ユダヤ票への依存度が高い民主党が共和党よりもイスラエル支持を鮮明に打ち出していた。しかし1990年代以降、この構図に変化が生じた。イスラエル支持を絶対視するキリスト教徒白人福音派が政治への関与を活発化させた結果、彼らの票を重視する共和党が民主党以上にイスラエル支持政策をとるようになったからである。

一方、イスラエルではユダヤ社会の右傾化を背景にリクードが中心政党の座を確立した。そのリクードは新自由主義的な経済政策を志向するなど、民主党よりも共和党との親和性が高い。さらにリクードや他の右派政党から見れば、人権重視などの立場からイスラエルの占領政策に時に批判的な民主党よりも、入植活動を支援している白人福音派を支持基盤としている共和党との関係の方がはるかに心地がよい。ネタニヤフが事あるごとにオバマと対立し、副大統領だったバイデンとも決して良好な関係を築かなかった背景には、個人的な好み以上に、この20年ほどの間に米国とイスラエルの両方で進行した政治的な変化がある。

出口調査の結果によれば、2020年の大統領選挙では約70%のユダヤ系有権者がバイデンに投票した。民主党候補者としては、平均的な得票率である。3月下旬の総選挙でもしネタニヤフの続投が決まれば、バイデン民主党政権、さらに米ユダヤ社会主流派との関係はぎくしゃくしたものになるだろう。逆に反ネタニヤフ陣営が政権を握れば、誰が首相に就任するかにもよるが、民主党、さらに米ユダヤ社会主流派と比較的良好な関係を築く可能性が高い。

* 本稿の内容は執筆者の個人的見解であり、中東協力センターとしての見解でないことをお断りします。